

Storia e attualità della Corte dei conti

Atti del Convegno di studi
Palermo, 29 novembre 2012



23

23

Quaderni – Mediterranea - ricerche storiche

ISSN 1828-1818

Collana diretta da Rossella Cancila

Comitato scientifico: Walter Barberis, Orazio Cancila, Pietro Corrao,
Domenico Ligresti, Aurelio Musi, Walter Panciera, Alessandro Pastore,
Luis Ribot García, Angelantonio Spagnoletti, Mario Tosti

Storia e attualità della Corte dei conti : atti del convegno di studi,
Palermo, 29 novembre 2012.

Palermo : Associazione Mediterranea, 2013.

(Mediterranea : ricerche storiche. Quaderni ; 23)

ISBN 978-88-96661-32-1

1. Corte dei Conti – Atti di convegno.

343.45034 CCD-22

SBN Pal0257965

CIP - Biblioteca centrale della Regione siciliana “Alberto Bombace”

Si ringrazia Fabio D'Angelo per il contributo fornito
alla realizzazione del volume

2013 © Associazione no profit “Mediterranea” - Palermo
online sul sito www.mediterranearicerchestoriche.it



REGIONE SICILIANA

Assessorato dei Beni Culturali
e dell'Identità siciliana

Beatrice Pasciuta

CONTROLLARE E GIUDICARE:
ALLE ORIGINI DEL CONCETTO DI PATRIMONIO PUBBLICO
NEL PENSIERO GIURIDICO MEDIEVALE

Controllo sui conti pubblici-potere di giurisdizione è un binomio che continua ancora oggi a rappresentare una delle caratteristiche del nostro e di altri ordinamenti europei, e insieme uno dei punti che maggiormente sembrano in contrasto con l'ordinamento stesso. L'unione di funzioni di controllo contabile e di giurisdizione in capo ad un medesimo organo è un qualcosa che sfugge alla ordinaria divisione delle funzioni, un'aporia, uno iato che continuamente pone in evidenza l'anomalia di un organo dello stato che solo assomma in sé competenze in apparenza appartenenti a due distinte sfere dell'ordinamento.

Questa particolarità merita una spiegazione, che, a mio avviso, va data non soltanto ripercorrendo a ritroso la storia istituzionale e politica, ma muovendosi anche sul piano teorico e cioè andando a cercare le ragioni che inducono il diritto a motivare pienamente il binomio controllo-giurisdizione.

Perché le due funzioni di controllo e di giurisdizione sono unite e sono prerogativa per eccellenza del potere pubblico? E ancora, come si forma nel pensiero giuridico il binomio controllo contabile-amministrazione della giustizia?

La storia delle istituzioni pubbliche europee e segnatamente di quelle del Regno di Sicilia ci dice che quella delle magistrature con funzioni di controllo sui conti pubblici e sul patrimonio del regno e di giurisdizione sui reati collegati, è una storia antica; ma ci dice anche che questa storia si fonda su alcuni presupposti teorici che saranno oggetto del mio intervento.

Il nodo centrale a mio avviso va ricercato nell'idea stessa di patrimonio pubblico. Un concetto al quale siamo abituati e che fa

parte del nostro bagaglio conoscitivo. Ma da qui dobbiamo partire, perché proprio nell'idea di patrimonio pubblico risiede la giustificazione dell'esistenza del binomio controllo-giurisdizione.

Alla fine del XII secolo si comincia a delineare nella trattatistica giuridica, ma anche nel pensiero politico e teologico, l'idea che la Corona sia cosa distinta dal sovrano¹. Ma qual era il ruolo del sovrano e il suo rapporto con la legge e la giustizia?

Nel *Liber Augustalis*, Federico II si proclama padre e figlio della giustizia, suo signore e ministro², in una contrapposizione fortissima e ampiamente utilizzata nel vocabolario giuridico ma anche in quello teologico, rimandando ad esempio al distico *Nata Nati, Mater Patris*, la Vergine-Madre, Figlia del suo Figlio, consacrato dalla Commedia dantesca³. L'antifrasi, lungi dall'essere un mero espediente retorico, poneva quesiti giuridici fondamentali. Il sovrano era insieme padre della giustizia, poiché era legislatore, e fi-

¹ Ci sono opere che, ancorché notissime, si rivelano sempre fonte inesauribile di nuove suggestioni e non perdono mai la capacità di insegnare e di suggerire nuovi itinerari di riflessione e conoscenza. *The King's Two Bodies* di Ernst H. Kantorowicz è fra queste. Apparso nel 1957, il testo del grande studioso tedesco segnava un punto di svolta fondamentale nelle ricerche sulla sovranità e sul fondamento del potere pubblico nel pieno Medioevo. Il mio intervento è in gran parte basato su una rilettura di Kantorowicz e ne utilizza fonti e idee, nella convinzione che la sua opera abbia segnato un punto di svolta insuperabile e che sia ancora oggi insuperata e imprescindibile per qualsiasi riflessione si intenda fare sui concetti di 'pubblico' e di 'stato' nel Medioevo. Su E. H. Kantorowicz si rinvia a A. Boureau, *Histoires d'un historien. Kantorowicz*, Gallimard, Paris, 1990 e E. Conte, voce *Ernst Hartwig Kantorowicz*, in O. Cayla, J. L. Halpérin (dir.), *Dictionnaire des grands oeuvres juridiques*, Dalloz, Paris, 2008, pp. 313-320. Per il presente saggio ho utilizzato la traduzione italiana *I due corpi del re. L'idea di regalità nella teologia politica medievale*, Einaudi, Torino, 1989.

² «Oportet igitur Cesarem fore iustitie patrem et filium, dominum et ministrum, patrem et dominum in edendo iustitiam et editam conservando; sic et iustitiam venerando sit filius et ipsius copiam ministrando minister», *Liber Augustalis* (d'ora in avanti LA) const. I.31 *Non Sine*, in W. Stürner (ed.), *Die Konstitutionen Friedrichs II. für das Königreich Sizilien (Monumenta Germaniae Historica. Constitutiones et acta publica imperatorum et regum, tomus II, supplementum)*, Hannover, 1996, p. 185.

³ *Paradiso* XXXIII, 1. Per le origini del distico e per la sua presunta derivazione dai sermoni di Bernardo di Chiaravalle cfr. A. Masseron, *Dante et Saint Bernard*, Albin-Michel, Paris, 1953 e da ultimo la complessa reinterpretazione del ruolo e dell'influenza di Bernardo su Dante in S. Botterill, *Dante and the Mystical Tradition: Bernard of Clairvaux in the Commedia*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994, u. e. 2005, pp. 148-193.

glio ossia suddito, in quanto secondo il diritto romano era giusto che egli si sottoponesse alle medesime leggi che imponeva ai suoi sudditi⁴.

Alcuni decenni più avanti sarebbe spettato alla teologia politica fornire la definizione più efficace del rapporto fra sovrano e giustizia: «Il re o principe è una sorta di legge e la legge è una sorta di re o principe. La legge infatti è una sorta di principe inanimato mentre il principe è una sorta di legge animata. E nella misura in cui l'animato supera l'inanimato, il re o principe supera la legge». Così scriveva, intorno al 1280, Egidio Romano, allievo di san Tommaso, nel suo trattato *De regimine principum*⁵; e ancora precisava che «la legge positiva è sottoposta al sovrano proprio come quella naturale è a lui superiore»⁶.

Il sovrano dunque è un mediatore nel quale si fondono i principi di un diritto naturale – sovrumano, divino e immanente – e di un diritto positivo – umano, mutevole e frutto dell'azione poieutica del nomoteta –. In questo ruolo di mediatore si esplica anche la funzione dualistica e in qualche modo antinomica del ruolo del *princeps* nei riguardi della giustizia: figlio e padre, ma in sostanza artefice di una giustizia umana che necessita del supporto tecnico dei giuristi e non più soltanto o tanto di quello teorico dei teologi.

⁴ La celeberrima costituzione *Digna vox* (C 1.14.4) diventa la *sedes materiae* per l'elaborazione delle teorie sul rapporto principe-legge. Su questa *lex* e sulle sue molteplici interpretazioni cfr. per tutti K. Pennington, *The Prince and the Law, 1200-1600: sovereignty and rights in the western legal tradition*, University of California Press, Berkeley, 1993, pp. 78-79, 126-129; D. Quagliani, *La sovranità*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 21-32.

⁵ «Est enim rex sive princeps quaedam lex; et lex est quedam rex sive princeps. Nam lex est quidam inanimatus princeps. Princeps vero est quaedam animata lex. Quamvis ergo animatum superat, tantum rex sive princeps debet superare legem», cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 170. Sulla dottrina politica di Egidio Romano e sul trattato *De regimine principum* cfr. per tutti C. F. Briggs, *Giles of Rome's De Regimine Principum. Reading and Writing Politics at Court and University, c.1275-c.1525*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; per un elenco aggiornato delle edizioni del trattato cfr. inoltre N.-L. Perret, *Les traductions françaises du De regimine principum de Gilles de Rome. Parcours matériel, culturel et intellectuel d'un discours sur l'éducation*, Brill, Leiden-Boston, 2011, pp. 433-434.

⁶ «Sciendum est regem et quemlibet principantem esse medium inter legem naturalem et positivam [...] Quare positiva lex est infra principantem sicut lex naturalis est supra», cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 116n.

Alla fine del Trecento il grande giurista Baldo degli Ubaldi avrebbe affermato che «la persona che giudica può errare ma la giustizia non erra mai» e tuttavia «senza una persona, la ragione e la giustizia nulla possono e mancando il magistrato la giustizia è sepolta»⁷.

Il *princeps* è giustizia animata ma appunto poiché dotato di un corpo mortale egli non può essere fisicamente presente in ogni luogo: i suoi magistrati lo rappresentano, attuando così la sua potenziale ubiquità. Dirà Federico II in una sua costituzione: «Et sic non etiam qui prohibente individuitate personae ubique presentia-liter esse non possumus, ubique potentialiter adesse credamur»⁸. La *fictio* costruita dal linguaggio normativo e politico fra XIII e XIV secolo costruisce l'idea che il sovrano-giudice, attraverso gli strumenti del diritto, possa godere della prerogativa divina e sia dunque un essere ubiquo.

La giustizia, in altre parole, entra a far parte delle prerogative del potere pubblico, e dunque della figura del sovrano, in quanto ammantata di un'aurea di sacertà che in parte era mutuata dalla teologia e in parte dal diritto romano, per il quale, secondo la celeberrima definizione contenuta nel Digesto, i giuristi erano i sacerdoti del diritto⁹.

Il diritto romano, occorre rammentarlo, era al centro di una rinnovata fortuna; agli inizi del XII secolo, grazie alla riscoperta della compilazione giustinianea, a partire da Bologna e poi in tutta Europa, i *doctores iuris* erano impegnati nel commento del diritto romano, ossia nell'adeguamento di quelle fonti – ancora autorevoli ma ormai difficilmente utilizzabili – alla realtà loro contemporanea.

In particolare quell'enorme sforzo di conciliare il dualismo fra diritto naturale e diritto umano era necessario per collocare la dottrina giurisprudenziale in un quadro legittimante: riformulando le prerogative del sovrano-legislatore, la nuova scienza del diritto gua-

⁷ «Ius enim reddens quandoque errat, sed iustitia numquam errat [...] Item certum est quod ratio et iustitia sine persona nihil agit [...] Unde sine magistratu iustitia in controversiam posita sepulta est», cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 122.

⁸ Const. *Fidelium nostrorum*, LA 1.17, p. 168.

⁹ D 1.1.1; sul frammento ulpiano che apre il Digesto di Giustiniano cfr. G. Falcone, *La 'vera philosophia' dei 'sacerdotes iuris'*. Sulla raffigurazione ulpiana dei giuristi (D.1.1.1), «Annali del Seminario giuridico della Università di Palermo», n. 49 (2004), pp. 41-147.

dagnava autonomia tecnica, accreditandosi come detentrica del potere di interpretazione¹⁰. Questo spiega come proprio sulla spinta del diritto romano, nel connubio inscindibile con il diritto prodotto dalla Chiesa, maturasse l'idea che la Corona fosse qualcosa di distinto dal re.

Nel commento alla const. *Quanto ceteris*¹¹, Matteo D'Aflitto, riportando alla lettera un passo di Baldo, affermava che in capo all'imperatore stanno due corone, una materiale ornata di pietre preziose e una immateriale, invisibile imposta da Dio¹². Ma in cosa consiste questa Corona immateriale? E quali sono le sue prerogative?

Nel pensiero giuspolitico medievale la Corona è un'idea che richiama «tutto ciò che si riferisce alla sfera pubblica e all'utilità comune»; essa – come ha dimostrato Kantorowicz – «comprende tutti i diritti e i privilegi indispensabili al governo del corpo politico»¹³. La Corona non muore, ed è perpetua: attraverso il meccanismo di trasmissione dinastica, da padre in figlio, il diritto riesce ad attribuirle un'altra delle prerogative di Dio, l'eternità. La Corona è qualcosa di diverso e di superiore al re – al re 'fisico' – in quanto non è soggetta alle leggi del tempo né a quelle dello spazio: è eterna e imperitura ed esiste a prescindere dall'estensione contingente del regno.

Questa idea metafisica comincia a manifestarsi nel pensiero politico e giuridico già a partire dalla metà del XII secolo, di pari passo con la definizione, assai più concreta, di Corona in senso fiscale. Intorno alla metà del XII secolo quasi contemporaneamente in Francia, in Inghilterra e nel Regno di Sicilia – nell'ambito cioè delle tre grandi monarchie medievali – comincia a delinearsi il concetto di 'Corona fiscale', ossia di quel patrimonio di beni e redditi che appartengono non al privato dominio del re ma appunto all'entità immateriale che le fonti – giuridiche e teologiche – avevano cominciato a definire 'Corona'.

¹⁰ Sul Rinascimento giuridico e sulla Scuola dei glossatori – temi centrali della storiografia giuridica italiana ed europea degli ultimi due secoli – si rinvia per tutti a E. Cortese, *Il rinascimento giuridico medievale*, Roma, 1996 e da ultimo A. Errera, *Lineamenti di epistemologia giuridica medievale: storia di una rivoluzione scientifica*, Giappichelli, Torino, 2006.

¹¹ Const. *Quanto ceteris*, LA 1.7, p. 157.

¹² Cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 289.

¹³ *Ibidem*.

Sul piano sostanziale la differenza non era molto rilevante: il re avrebbe comunque goduto dei proventi di beni che a lui spettavano in quanto signore ‘feudale’ insieme ai proventi che gli spettavano in quanto *rex*, ma è evidente che sul piano teorico la situazione era ben diversa. E dunque proprio a partire dalla seconda metà del XII secolo il termine *fiscus* fa la sua apparizione nelle fonti ad indicare l’insieme dei beni del demanio regio, un complesso autonomo, una entità amministrativa separata che deve essere gestita attraverso appositi poteri.

Nelle fonti inglesi, francesi e siciliane il termine ‘Corona’ individua il patrimonio demaniale. Una distinzione che coinvolge il patrimonio personale del re e che verso la fine del secolo, sulla spinta del diritto, comincia ad essere posta su basi giuridiche salde e in qualche modo fondative e non più abbandonate. I giuristi si sforzano di individuare con chiarezza i limiti e le prerogative di un patrimonio pubblico indisponibile e distinto da tutti i patrimoni privati, anche da quello del detentore dei massimi poteri pubblici. Il patrimonio della Corona è cosa pubblica che esiste per servire la comunità del regno ed è competenza della Corona, così come la pace e la giustizia.

Nel 1140 Ruggero II primo re del *regnum Siciliae* emanava un *corpus* di norme destinate a disciplinare alcuni aspetti cruciali della vita del nuovo regno. Fra queste norme la nota assisa ‘Scire volumus’ con la quale il sovrano sanciva il divieto di «alienare donare vel vendere, vel in totum vel in partem diminuire» tutto ciò che riguardava i *regalia*, ossia i diritti e i beni che spettavano al demanio. Nel commento alla norma, confluita nel *Liber Augustalis*¹⁴, Andrea da Isernia precisava che *regalia* è *nomen generale*, sotto il quale si comprendono *fiscalia* et *patrimonialia*, ossia beni e diritti che appartengono al *fiscus* e beni e diritti che fanno parte del patrimonio personale del re¹⁵.

Ed ecco il punto.

I giuristi medievali cominciano a distinguere le *res* fiscali differenziandole dalle *res* feudali: queste ultime interessano solo chi le

¹⁴ Const. *Scire volumus*, LA 3.1, p. 364.

¹⁵ «Quae sunt regalia dicitur in titulo quae sunt regalia: nam est nomen generale, fiscalia et patrimonialia comprehendens, quae omnia regis dicuntur»; Andrea da Isernia, *Peregrina lectura super constitutionibus et glossis Regni Siciliae*, Neapoli, 1773 (rist. an. a cura di A. Romano, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1999), p. 291.

possiede – dunque anche il sovrano, ma non soltanto – e possono essere cedute a piacimento da parte di chi ne è *dominus*; le *res fiscales* invece, interessando tutti, non possono essere cedute e anzi vengono equiparate a *res quasi sacre*.

Le *res quasi sacre*, al pari delle *res sacre* – ossia i beni di proprietà della Chiesa – sono inalienabili e appartengono alla Corona in base non ad un diritto positivo ma allo *ius gentium*, ossia al diritto naturale. Dirà Bracton, giurista inglese attivo nel XIII secolo (c. 1210-c. 1268) e autore fra l'altro di un'opera fondamentale per il diritto pubblico britannico, il *De legibus et consuetudinibus Angliae*: «Una cosa quasi sacra è una cosa fiscale, che non può essere ceduta, venduta o trasferita ad altra persona dal principe o dal regnante; e queste cose fanno della Corona ciò che essa è, riguardando esse l'utilità comune come la pace e la giustizia»¹⁶.

Altro elemento che fa del patrimonio demaniale un qualcosa di giuridicamente differente rispetto ad ogni altra forma patrimoniale è il regime della prescrizione. La massima *nullum tempus currit contra regem* sancisce icasticamente come nei confronti delle *res fiscales* non potesse applicarsi il principio della prescrizione. I diritti della Corona sui beni pubblici sono svincolati dal tempo, sono al di sopra del tempo, non decadono se non esercitati, in quanto applicati a *res* che appunto sono assimilate alle *res sacre*.

Res sacre o *res Christi* e *res quasi sacrae* o *res fisci*: nel pensiero giuridico della fine del XII secolo le *res Christi* e le *res fisci* vengono assimilate tra loro. Grazie all'uso dell'analogia, strumento ermeneutico comune a teologi e giuristi, la dottrina politica medievale fonda l'idea di patrimonio pubblico sul binomio – oggi pressoché incomprensibile – *Christus-fiscus*¹⁷.

Nel *Decretum* di Graziano (1130 c.), pietra d'angolo della grandiosa costruzione giuridica del diritto canonico, *Christus-fiscus* veniva riportato come chiusura di una breve trattazione sui tributi

¹⁶ Cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 148. Sulla concezione della regalità per Bracton cfr. il classico ma insuperato saggio di G. Post, *Bracton on Kingship*, «Tulane Law Review», 42 (1967-68), pp. 519-554; per ulteriori indicazioni bibliografiche rinvio a M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, il Mulino, Bologna 1994, p. 318n.

¹⁷ Il saggio di E. H. Kantorowicz, *Christus-fiscus*, in E. Salin (a cura di), *Synopsis. Festgabe für Alfred Weber*, Heidelberg, 1948, pp. 223-235 e il rimaneggiamento nell'omonimo capitolo de *I due corpi del re* (pp. 141-164) costituiscono a tutt'oggi il fondamento delle riflessioni sul tema.

dovuti a Dio e su quelli dovuti a Cesare: «Hoc tollit Christus quod non accipit Fiscus». L'accostamento fra *Christus* e *fiscus*, di derivazione ben più antica – la si ritrova già in Agostino¹⁸ –, era per i giuristi medievali il denominatore comune del regime specialissimo dei rispettivi patrimoni, la chiave di interpretazione della natura inalienabile e imprescrittibile del patrimonio pubblico, fosse esso della Chiesa o laico.

A partire da questa assimilazione, i giuristi medievali si sforzano di dare al termine di *fiscus* – mutuato dal diritto romano e poi passato in epoca carolingia a designare semplicemente il patrimonio del re – una definizione più impersonale, svincolandolo dalla persona fisica del sovrano.

Muovendo dall'universo teologico, la *scientia iuris* del XII e poi più compiutamente del XIII secolo fino alla grande stagione trecentesca di Bartolo e Baldo, teorizza per approssimazione progressiva una nuova idea di *fiscus*, una *fictio iuris* dietro la quale si costruisce la grandiosa impalcatura del potere.

E se a metà del '200 la Glossa ordinaria al *Corpus iuris* aveva chiarito la distinzione fra il patrimonio pubblico e quello privato dell'Imperatore – «fiscus dicitur ipsa imperialis vel imperii camera, non dico patrimonii imperatoris»¹⁹ –, nel secolo seguente i commentatori avrebbero conferito a quel concetto i connotati tecnico-giuridici necessari ad assimilare il *fiscus* al concetto stesso di *imperium*: «Fiscus est camera imperii: ubi ergo est fiscus ibi est imperium»²⁰.

Entità ubiqua, eterna, il fisco è simile a Dio e come lui è onnipresente: «quod Fiscus est ubique et sic in hoc Deo est similis. Et ideo Fiscus non potest allegare absentiam»²¹. Il fisco inoltre è entità immateriale e 'corpo inanimato' – *anima rei publice et sustentamentum*²²

¹⁸ Secondo la testimonianza del canone riportato da Burcardo di Worms, *Decretum*, 3.133, su cui cfr. G. Picasso, *Campagna e contadini nella legislazione della Chiesa fino a Graziano*, in Id., *Sacri canones et monastica regula. Disciplina canonica e vita monastica nella società medievale*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 351.

¹⁹ Gl. *In sacris* a D 1.1.1.2, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 155, n. 276.

²⁰ Baldus de Ubaldis, *In Digestum vetus, Infortiatum, Digestum novum, Libros Codicis Commentaria*, Venetiis, 1586, *comm. ad C 10.1.§13*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 155, n. 276.

²¹ Baldus de Ubaldis, *In Digestum vetus* cit., *comm. ad C 7.37.1 §2*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 158, n. 291.

²² Baldus de Ubaldis, *Consilia*, Venetiis, 1575, *cons. I, 271 n. 2*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 158, n. 291.

– e in quanto tale, può essere equiparato alla Chiesa ed associato a Cristo, e diventare così *sacratissimus* o *sanctissimus*. Kantorowicz con una certa ironia si affretta a precisare che queste metafore fanno parte di un linguaggio evocativo che nella realtà si traduceva in ben più terreni problemi: «*sanctus Fiscus* – egli dice – was never included in the official catalogue of saints!»²³

E tuttavia questa sacralizzazione del concetto di patrimonio pubblico è un'idea diffusa nella teologia politica medioevale ed è funzionale alla desacralizzazione della figura del re o, più precisamente, alla teorizzazione della sua duplice natura. Il re è innanzitutto corpo mortale, *corpus naturale*, uomo fra gli uomini; tuttavia, a differenza degli altri uomini e ad imitazione di Cristo, egli è dotato della specialissima prerogativa di possedere un corpo mistico, immortale, incorruttibile e ubiquo. Questo corpo mistico – o *corpus iuridicum* – che per Cristo viene identificato con la Chiesa diventa, nei regimi laici, il fisco.

Le conseguenze giuridiche e in qualche misura costituzionali di questo assunto riguardano innanzitutto il regime patrimoniale del demanio. Le *res* della Corona, sono, come detto, *res quasi sacrae* e, come sosterrà Bracton nel *De legibus*, sono *bona nullius*, ossia non appartengono a nessuno, ma sono beni di Dio e del fisco: «Huiusmodi vero res sacrae a nullo dari possunt nec possideri, qua in nullius boni sunt, id est, in bonis alicuius singularis personae, sed tanquam in bonis Dei vel boni fisci»²⁴. La condizione di *res nullius* è l'elemento giuridicamente rilevante per l'inalienabilità del patrimonio pubblico: i beni sacri infatti non appartengono a nessuna persona fisica e pertanto nessuna persona fisica ha il potere – ossia il diritto – di alienarle.

Il concetto di inalienabilità del patrimonio demaniale – e quindi della distinzione fra 'Corona' e re – deriva direttamente dal diritto canonico; la *sedes materiae* dove il concetto di inalienabilità veniva ribadito con tutta evidenza era la decretale *Intellecto* di Onorio III del 1200, inserita poi nel *Liber Extra* e dunque confluita nel *corpus* ufficiale del diritto della Chiesa²⁵. Rivolgendosi al metropolita del-

²³ E. H. Kantorowicz, *The King's Two Bodies* cit., p. 185

²⁴ Henry of Bracton, *De legibus et consuetudinibus Angliae*, ed. G.E. Woodbine, New Haven, 1915-42, cit. in Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 160.

²⁵ Decr. *Intellecto* (X 2.24.33) in *Corpus Iuris Canonici, Pars Secunda: Decretalium Collectiones. Decretales Gregorii p. IX*, Emil Ludwig Richter und Emil Friedberg, Leipzig, 1881, p. 373.

l'Ungheria meridionale, il pontefice ribadiva che il re d'Ungheria non poteva autorizzare – come invece pare avesse fatto – vendite di beni appartenenti alla Chiesa – ossia al demanio – in quanto «al momento dell'incoronazione aveva giurato di mantenere intatti i diritti del proprio regno e l'onore della corona». Questa decretale diventava il luogo su cui la scienza giuridica, almeno fino a Baldo – cioè fino alle soglie del XV secolo – avrebbe costruito la teoria della inalienabilità dei beni del demanio.

Ai sudditi spettava il diritto-dovere di difendere la Corona e il suo patrimonio e di proteggerli anche dal re stesso se questi, nel suo essere fisico, proverà ad attentarne l'integrità: il diritto di resistenza poteva essere applicato nell'eventualità che il re avesse provato ad alienare i patrimoni della Corona. Poiché aveva cessato di svolgere la sua funzione sacrale – che consisteva appunto nel rispettare la santità del *fiscus* – il re avrebbe potuto essere deposto, ossia privato del suo corpo mistico e ricondotto a semplice essere umano²⁶.

Diverso, evidentemente, è il regime della protezione ordinaria del patrimonio pubblico e del controllo riguardo a possibili attacchi da terzi. Qui è la Corona che deve esercitare il diritto-dovere di tutela, tenendo conto che, per ciò che riguarda la cosa pubblica, si deve applicare il regime riservato alle *res quasi sacrae*. Ciò comporta che la Corona venga posta al di sopra della legge positiva, in un ambito che appartiene al *ius* naturale, divino per definizione; e dunque nessuno, al di fuori della Corona stessa, potrà giudicare i presunti colpevoli. In altri termini, il possesso del patrimonio pubblico conferisce alla Corona il diritto di tutelarla, e la natura giuridica di questo patrimonio le attribuisce il potere di giurisdizione.

La conseguenza di questo assunto teorico è declinata in chiave giuridica e riguarda sia il recupero di beni e diritti del demanio usurpati dai privati o ceduti illecitamente, sia i reati contro il patrimonio amministrato dalle istituzioni pubbliche.

Nel primo caso, il sovrano, forte della impossibilità che i beni della Corona cadano sotto il regime della prescrizione, può riven-

²⁶ Per un orientamento generale sul diritto di resistenza cfr. i saggi raccolti in J. C. Zancarini (a cura di), *Le Droit de résistance. XIIe-Xxe siècle*, Fontenay-Saint Cloud, 1999; in particolare, per la prospettiva storico-giuridica di epoca medievale D. Quagliani, "Rebellare idem est quam resistere". *Obéissance et résistance dans les gloses de Bartole à la constitution "Quoniam nuper" d'Henri VII (1355)*, ivi, pp. 35-45.

dicarli in virtù non di un diritto acquisito nel tempo bensì in forza della natura stessa di quei beni o diritti, ossia *ex essentia coronae*: in questa azione egli agirà non per suo conto ma per pubblica utilità.

Nel secondo caso, ossia nelle cause relative al patrimonio demaniale, il re diventerà *iudex in causa propria*; la causa fiscale, infatti, è considerata *causa publica*²⁷ e la denominazione, come sempre nel vocabolario giuridico, è di particolare rilevanza, discendendo ‘a cascata’ dalle riflessioni sul concetto stesso di Corona.

La *causa publica* per antonomasia, ossia la causa che deve essere giudicata in via esclusiva dal re o dal suo personale tribunale – quindi da organi di giurisdizione apicali e di ultima istanza – è quella relativa al reato di lesa maestà, ossia al più grave dei crimini, e nel quale sono ricompresi anche i reati legati all’eresia²⁸.

L’assimilazione fra il corpo fisico del re e il suo corpo mistico conduce la dottrina – da Bracton a Cino da Pistoia ai glossatori del *Liber Augustalis* – ad affermare unanimemente che le cause che riguardano le *res quasi sacrae*, ossia i beni del demanio, siano anch’esse cause pubbliche, ossia cause che riguardano la pubblica utilità, e che in quanto tali possono configurare una specialissima ipotesi di lesa maestà. La lesione del patrimonio pubblico è un attentato al corpo mistico del re, e dunque non è meno grave di un attentato al suo corpo fisico: in questo caso – e soltanto in questo – il re avrà il potere di agire e di giudicare nella medesima causa.

La dottrina processualistica aveva posto l’accento sul fatto che il processo fosse un *actus trium personarum*, definito dalla compresenza di tre soggetti distinti: giudice, attore e convenuto. E questo principio valeva anche per il sovrano. Dirà Cino da Pistoia: «*imperator causas suas non ipse cognoscit sed iudices alios facit. Licet quando velit et ipse possit in re sua iudex esse*»²⁹. Solo nel caso gra-

²⁷ E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 145.

²⁸ Sul *crimen lese maiestatis* rimane insuperato e imprescindibile punto di partenza il lavoro di M. Sbriccoli, *Crimen lese maiestatis. Il problema del reato politico alle soglie della scienza penalistica moderna*, Milano, 1974; sull’assimilazione fra *crimen lese maiestatis* ed eresia cfr. inoltre B. Pasciuta, “*Ratio aequitatis*”: modelli procedurali e sistemi giudiziari nel “*Liber Augustalis*”, in G. Dilcher, D. Quagliani (a cura di), *Gli inizi del diritto pubblico europeo. 2, Da Federico I a Federico II / Die Anfänge des öffentlichen Rechts. 2, Von Friedrich I. zu Friedrich II.*, il Mulino, Bologna, Duncker & Humblot, Berlin, 2008, pp. 67-86.

²⁹ Cynus Pistoriensis, *Commentarium in Codicem et Digestum vetus*, Frankfurt, 1578, *comm. ad C 7.37.3*, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit. p. 145, n. 240.

vissimo delle cause pubbliche, giudice e attore finivano inevitabilmente con il coincidere e il re stava in giudizio come giudice naturale – trattandosi di causa di esclusiva competenza della giustizia ‘apicale’ – sia come attore, essendo il naturale rappresentante della Corona. Il concetto veniva ribadito da Luca da Penna il quale esplicitamente affermava che il *princeps* è *iudex in causa sua* nella cause del fisco e in generale quando revoca a sé beni alienati *in preiudicium dignitatis et coronae*³⁰.

E questa considerazione mi riporta, in conclusione, a tornare in Sicilia e alle costituzioni federiciane che fondano, recependo e innovando, una ossatura istituzionale in linea con il binomio controllo-giurisdizione così come delineato nel pensiero gius-teologico, fra XII e inizi del XIII secolo.

Nel disegno istituzionale che si traccia dal 1231 al 1246 e che è in parte ricostruibile dalla lettura incrociata delle norme del *Liber Augustalis* e dei pochissimi frammenti della Cancelleria fridericiana, appare con tutta evidenza che quanto affermato in dottrina, e in teoria, trovava un riscontro anche nella pratica di governo.

Il sovrano delegava ad ufficiali di sua diretta nomina il compito di controllare le entrate del demanio, ossia del *fiscus* e di amministrare le rendite statali, ad eccezione di quelle feudali, distinzione questa che ricalca quella già sopra accennata in relazione a Corona e patrimonio personale del sovrano.

Intrinsecamente collegata alla funzione di amministrare le rendite pubbliche, era la funzione giurisdizionale. Maestri camerari, camerari, secreti e tutti gli altri ufficiali che si alternano, con modalità e competenze non sempre chiare ed univoche, nella gestione del patrimonio fiscale del Regno di Sicilia, mantengono sempre l'attribuzione della funzione di cognizione e giudizio sulle cause relative al fisco³¹. Secondo il mandato di Federico, essi do-

³⁰ Lucas da Penna, *Commentaria in Tres Libros Codicis*, Lyon, 1597, *comm. ad C* 11.58.7, cit. *ivi*.

³¹ L'organizzazione dell'amministrazione finanziaria del Regno di Sicilia è stata oggetto di vivo interesse, da parte della storiografia giuridica, intorno agli anni '60 del secolo scorso. I contributi principali di quella stagione storiografica, ancora per molti aspetti insuperati, si devono a E. Mazzaresse Fardella, *Aspetti dell'organizzazione amministrativa nello stato normanno e svevo*, Giuffrè, Milano, 1966; P. Colliva, "Magistri Camerarii" e "Camerarii" nel regno di Sicilia nell'età di Federico II. *Disciplina legislativa e prassi amministrativa*, «Rivista di storia del diritto italiano», n. 34 (1963), pp. 51-126; *Id.*, *Ricerche sul principio di legalità nell'amministrazione del regno di*

vevano «iura conquerentibus reddere et rationes curie nostre [...] indagare»³².

Il binomio controllo-giurisdizione stava in qualche modo intrinsecamente nella funzione pubblica di amministrazione del demanio, materializzando senza particolari difficoltà quell'idea di *Corona fiscalis* che avrebbe condotto qualche decennio più in là a considerare il sovrano come *legitimus administrator* e *vicarius fisci*³³: amministratore e vicario del fisco, guardiano della proprietà pubblica, tutore di una persona rappresentata, *ficta*, che è appunto il patrimonio pubblico, quella costruzione giuridica che, in nome della specialissima capacità di controllare e giudicare, aveva reso possibile l'iperbolica assimilazione fra *Christus* e *fiscus*.

Sicilia al tempo di Federico II, vol. I, *Gli organi centrali e regionali*, Giuffrè, Milano, 1963 e N. Kamp, *Von Kämmerer zum Sekreten. Wirtschaftsreformen und Finanzverwaltung im staufischen Königreich Sizilien*, Sigmaringen, 1974. Per una sintesi aggiornata delle complesse problematiche legate all'apparato amministrativo del *Regnum Siciliae* in età federiciana si veda E. Mazzaresse Fardella, *Sicilia (regno di). Amministrazione finanziaria*, in *Federico II. Enciclopedia Fridericiana*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana G. Treccani, Roma, 2005, *ad vocem*. A questo saggio rinviamo anche per ulteriori indicazioni bibliografiche. Per le attribuzioni delle singole magistrature interessate all'amministrazione mi sia consentito di rinviare a B. Pasciuta, voci *Magister Camerarius*, *Camerarius*, *Camera Regis*, *Custodes Erarii Sancti Salvatoris ad mare*, *Dohana de Secretis*, *Magister Procurator* in *Enciclopedia Fridericiana* cit., *ad voces*.

³² C. Carbonetti Vendittelli (a cura di), *Il registro della cancelleria di Federico II del 1239-1240*, Istituto storico italiano per il Medio Evo, Roma, 2002, p. 736.

³³ Baldus de Ubaldis, *Consilia* cit., 1.271 §2-3, cit. in E. H. Kantorowicz, *I due corpi del re* cit., p. 163, n. 310.